



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

PARECER JURÍDICO nº 019/2026

Projeto de Lei nº 3.644/2026

ESPECIFICAÇÃO: PARECER JURÍDICO SOBRE A CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA DE PROFESSOR DE APOIO NA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE OURO FINO, MINAS GERAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Projeto de Lei nº 3.644/2026 dispõe sobre a criação e regulamentação da função pública de Professor de Apoio na Rede de Ensino do Município, cujo número de vagas será definido anualmente, conforme demanda e disponibilidade orçamentária:

Denominação da Função Pública	Jornada de Trabalho	Vencimento
Professor de Apoio	24 horas semanais	R\$ 2.411,43

Devidamente instruído, o projeto de lei fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer opinativo para verificação dos aspectos legais de tramitação.

Cumpre salientar, que a Consultoria Jurídica Legislativa emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além do que, como é cediço, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

É o que se relata.

Passa-se a análise jurídica.

Observe-se, inicialmente, que a Administração Pública atua com base em um conjunto de cargos, empregos e funções estruturados organicamente pela ordem jurídica vigente.

Cargo Público é um conjunto de atribuições específicas criado por lei com denominação própria, a ser exercido por um servidor submetido a um estatuto funcional cujas normas exorbitam o direito comum. A diversidade em face do emprego público funda-se na natureza do vínculo que liga o servidor ao Estado.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Como assevera Maria Sylvia, “o ocupante de emprego público tem um vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem um vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (...)” (“Direito Administrativo”, 17ª ed., São Paulo, Atlas, 2004, p. 438).

Nesse contexto, a função pública surge como uma noção residual das atribuições exercidas pela Administração. Refere-se ao conjunto de responsabilidades imputadas aos servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX da Constituição da República, bem como àqueles que se enquadram na hipótese do inciso V do mesmo artigo 37, exercendo “função de confiança” ou “função gratificada”.

Especificamente em se tratando de alteração da estrutura administrativa estatal, a única exigência que tem sido posta pelos Tribunais superiores cinge-se à necessidade de iniciativa do Chefe do Executivo. Confira-se recente posicionamento do Pleno do STF sobre a matéria:

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.” (ADI nº 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno do STF, DJU de 02.12.05)

A presente matéria é de inteira competência do Município em face do interesse local, conforme preconiza o art. 30, I da Constituição da República e da Lei Orgânica Municipal.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
BRASIL DE 1988.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ainda na seara constitucional, destaca-se, que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, em seu artigo 61, § 1º, II, a) e b) atribuiu a seguinte iniciativa ao Presidente da República, a qual, pelo princípio da simetria, se estende aos demais chefes do Poder Executivo:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c. servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (g.d.n.)

O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar acerca da supracitada iniciativa:

É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6- 2008, P, DJE de 20-6-2008.]

A Lei Orgânica do Município de Ouro Fino, em seu artigo 51, autoriza ao Chefe do Executivo a competência privativa:

“Art. 51. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versam sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

II – criação de cargo;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos de Administração direta do município.

Já o artigo 69 da Lei Orgânica Municipal de Ouro Fino, com texto inequívoco, ampara totalmente o projeto de lei aqui discutido, senão vejamos:

“Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito:

VII – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

X – prover e extinguir os cargos, os empregos e as funções públicas municipais, na forma da lei;



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Sendo assim, o presente projeto está acobertado pelo manto de constitucionalidade sobre sua competência e iniciativa para deflagar o Processo Legislativo.

A Justificativa apresentada ao Projeto de Lei 3.644/25, se reveste de evidente interesse público, o que passamos a transcrever na íntegra:

“JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI

Senhor Presidente, Senhores (as) Vereadores (as),
Submetemos à apreciação desta Egrégia Câmara Municipal o presente Projeto de Lei que dispõe sobre a criação e regulamentação da função pública de Professor de Apoio na rede municipal de ensino do Município de Ouro Fino/MG.

A proposição tem por finalidade fortalecer as políticas públicas de educação inclusiva, assegurando condições efetivas de acesso, permanência, participação e aprendizagem aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, regularmente matriculados nas unidades escolares da rede pública municipal.

O Professor de Apoio constitui um profissional essencial para a construção de práticas pedagógicas inclusivas, atuando de forma colaborativa e complementar ao professor regente, contribuindo para:

- a) A adaptação de estratégias pedagógicas e materiais didáticos às necessidades educacionais específicas dos estudantes;
- b) A promoção de acessibilidade pedagógica, comunicacional e atitudinal, com foco na eliminação de barreiras ao aprendizado;
- c) O acompanhamento e registro do desenvolvimento e da aprendizagem, fornecendo subsídios à equipe pedagógica para o planejamento escolar;
- d) A orientação às famílias e participação em reuniões pedagógicas e conselhos de classe, fortalecendo a rede de apoio e a corresponsabilização no processo educativo;
- e) A articulação de planos individualizados (como PAEE e/ou PDI, conforme a organização da rede), garantindo intencionalidade pedagógica e continuidade no atendimento.

Além disso, a criação e regulamentação da função pública contribui para padronizar critérios de atuação, requisitos de contratação e atribuições, conferindo maior segurança jurídica, transparência administrativa e melhor organização do atendimento aos estudantes público-alvo da educação especial, conforme a demanda existente na rede.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Ressalta-se, por fim, que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas se necessário, e que o quantitativo de profissionais será definido anualmente, observada a demanda e a disponibilidade orçamentária, garantindo responsabilidade fiscal e eficiência na gestão pública.

Pelo exposto, esperamos poder contar com a anuência dos Excelentíssimos Senhores Vereadores e aprovação destes Projetos de Lei para que, desta forma, possamos aperfeiçoar a máquina administrativa e a consequente otimização da aplicação dos recursos públicos, e principalmente a melhoria dos serviços da Administração Pública Municipal.

Na oportunidade, renovamos os votos de elevada estima e distinta consideração aos membros dessa Casa de Leis.

Ouro Fino, 16 de janeiro de 2026. ANTÔNIO BENEDITO SALGUEIRO MIGUEL Prefeito Municipal”.

Para maior ilustração, trazemos a seguir os julgados que traduzem ser a matéria aqui tratada, privativa do Prefeito. Por analogia:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.149/1995 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. VÍCIO DE INICIATIVA. EMENDAS PARLAMENTARES MODIFICANDO, SIGNIFICATIVAMENTE, O PROJETO ORIGINAL - INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA TRATAR DA MATÉRIA RELATIVA À CRIAÇÃO DE CARGOS, AUMENTO DO NÚMERO DE VAGAS NO QUADRO DE PESSOAL E MAJORAÇÃO DA TABELA DE VENCIMENTOS E SALÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROCLAMADA, COM EFEITOS EX NUNC. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELO SINDICATO, PROVENDO-SE O RECURSO DO MUNICÍPIO. I - Incorre em indiscutível inconstitucionalidade formal a lei, cujo projeto fora alterado de forma substancial pelo Legislativo, gerando aumento de despesa não prevista no projeto original enviado pelo chefe do Poder Executivo; II - A lei em comento sofreu na Câmara Legislativa emendas que resultarão em aumento de despesa como a transformação/recolocação de determinadas categorias profissionais e majoração de sua



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

remuneração - criação de novos cargos e aumento dos valores constantes das tabelas remuneratórias. **Portanto, flagrante a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, visto que se trata de matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo local;** II - De fato, nos termos do art. 112, § 1º, II, alínea a, da Constituição estadual, aplicável aos municípios pelo princípio da simetria, "São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (.) disponham sobre: (.) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração; III Dessa forma, examinando-se a lei impugnada conclui-se que a competência para legislar, pautada em regras da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, foi afrontada; IV Acolhem-se os embargos de declaração quando se vislumbra omissão, impondo-se, pela mesma via, a correção do erro material; V - Não se admite intervenção de terceiros na representação de inconstitucionalidade, conforme se extrai do art. 7º da Lei nº 9.868/99, e, ainda que se acolhesse na condição de amicus curiae não teria legitimidade para opor embargos de declaração em controle concentrado, conforme entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal; VI - Não conhecimento do recurso apresentado pelo Sindicato e provimento do recurso do Município para corrigir o erro material, ao tempo em que se esclarece que a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.149/95 do Município de Volta Redonda, com eficácia ex nunc, gera seus efeitos a partir da publicação do acórdão." (TJ-RJ - ADI: 00118189020138190000 RJ - 0011818-90.2013.8.19.0000, Relator: Des. Ademir Paulo Pimentel, Data de Julgamento: 27/01/2014, O.E. - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial, Data de Publicação: 01/04/2014 12:55). (g.d.n.)

"AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA
CONSTITUCIONAL ESTADUAL 11/99. VÍCIO
DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE CARGOS,
FUNÇÕES OU EMPREGOS PÚBLICOS.
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO
PODER EXECUTIVO. CRIME DE
RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL. 1.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Criação de cargos, funções ou empregos públicos. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Conforme preceitua o artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou que impliquem aumento de sua remuneração. 2. Crime de responsabilidade. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que compete à União Federal tanto a definição desse delito, quanto a regulamentação do respectivo processo e julgamento. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF - ADI: 2050 RO, Relator: Maurício Correa, Data de Julgamento: 03/03/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02- 04-2004 PP-00008 EMENT VOL02146-02 PP-00317). (g.n.)

A criação de funções públicas, portanto, se faz respaldada pela Lei, pela doutrina e jurisprudência pátrias, sendo que a seleção dos profissionais a serem contratados, se dá mediante processo simplificado.

Nesse sentido, transcrevemos a consulta:

“Consulta 835.918, de 06/04/2011: CONSULTA – MUNICÍPIO – PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA/NASF/ CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/CRAS – RECRUTAMENTO DE PESSOAL – REMANEJAMENTO DE SERVIDORES OU CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – PRAZO DA CONTRATAÇÃO – POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO À DURAÇÃO DO PROGRAMA – NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA REGULAR A MATÉRIA – ADMISSÃO DO PESSOAL – PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO – DECISÃO UNÂNIME. 1) O recrutamento de pessoal pela Administração Pública, para atuar junto ao Programa Saúde da Família – PSF, Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF e Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, poderá ser feito mediante remanejamento de servidores pertencentes ao seu quadro permanente ou, se houver lei específica, por contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público (inciso IX do art. 37 da CR/88), podendo o prazo da contratação estar vinculado à duração do programa. 2) A seleção dos profissionais a serem contratados para atuar no Programa Saúde da Família – PSF se dará mediante processo simplificado, como adotado pela União”.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Como se vê, trata-se de matéria de alta relevância, atende ao interesse público municipal e observa as normas constitucionais. Não existe vício de iniciativa, eis que proposta foi encaminhada pelo Poder Executivo Municipal.

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que os projetos de lei que importem em aumento de despesas, devem estar acompanhados de “declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Atual, assim como, que a despesa é compatível com o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que a despesa entra em vigor e nos dois seguintes.

A Procuradoria Jurídica Legislativa, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre tal aspecto para a propositura deste Projeto de Lei, **devendo, outrossim, ser submetido à análise da Assessoria Contábil Legislativa**, para que apresente seu parecer técnico sobre a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a demonstração de adequação orçamentária, os limites de despesas com pessoal e a vedação se ultrapassado o limite prudencial, em tudo observando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Argumente-se, que a ausência de estudo de impacto financeiro, ou o desrespeito aos limites da LRF, poderá gerar inconstitucionalidade material e ilegalidade financeira, podendo ensejar rejeição do projeto ou futura declaração de nulidade.

Ressalta-se que todo o exposto se trata de um parecer de caráter técnico-opinativo, ou seja, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação do Projeto de Lei analisado. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584- 1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

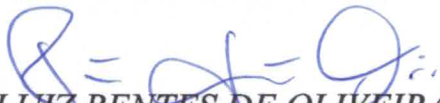


CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

Por todo o exposto, se abstendo de proferir juízo de valor com relação ao mérito da proposição, bem como as razões que levaram à sua propositura, vez que isso excede sua competência institucional, não havendo vício de iniciativa (a matéria é de iniciativa privativa do Prefeito) e não havendo vício de competência material (compete ao Município organizar sua estrutura administrativa), a Assessoria Jurídica Legislativa conclui pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do projeto de lei em questão, não vislumbrando qualquer óbice para a aprovação na forma proposta, ressaltando que a decisão final e a competência exclusiva para análise do mérito são do Soberano Plenário desta Casa Legislativa.

Por fim, o projeto de lei em análise deverá ser analisado pela Comissão Permanente de Legislação, Justiça, Finanças e Redação Final.

Ouro Fino/MG, 06 de fevereiro de 2026.


JOÃO LUIZ BENTES DE OLIVEIRA JÚNIOR
ASSESSOR JURÍDICO